

SPRAWOZDANIE Z SEMINARIUM

„Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce. Potrzeby, standardy i propozycje”

Seminarium „Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce. Potrzeby, standardy i propozycje” odbyło się 6 kwietnia w Fundacji im. Stefana Batorego. Celem spotkania było zaprezentowanie obywatelskiego projektu Ustawy o ochronie sygnalistów przygotowanego Fundacją im. Stefana Batorego, Forum Związków Zawodowych, Helsińską Fundacją Praw Człowieka i Instytut Spraw Publicznych. Była to uzupełniona wersja projektu, która została złożona w ramach konsultacji rządowego projektu o jawności życia publicznego 23 listopada 2017 r. Wydarzenie było także otwarciem publicznych konsultacji obywatelskiej regulacji, prowadzonych przez Fundację Batorego. W drugiej części spotkania zaproszeni goście przedstawili również mechanizmy ochrony sygnalistów obowiązujące na świecie, porównując je z obecnie dostępnymi w Polsce. W spotkaniu wzięło udział ok. 50 osób, w tym przedstawiciele ministerstw, organów ścigania, związków zawodowych, firm i instytucji audytorskich, kancelarii prawnych oraz mediów.

W części pierwszej projekt prezentowali i odpowiadali na pytania uczestników Grzegorz Makowski (Fundacja im. Stefana Batorego), Filip Pazderski (Instytut Spraw Publicznych), Zbigniew Sagański (Forum Związków Zawodowych), Konrad Siemaszko (Helsińska Fundacja Praw Człowieka) i Marcin Waszak (Fundacja im. Stefana Batorego).

Geneza i idea obywatelskiej ustawy

Prawnik i politolog australijski A.J. Brown, współtwórca australijskiej ustawy o ochronie sygnalistów podkreślał wielokrotnie, że ochrona sygnalistów ma sens tylko tam, gdzie istnieje demokracja oraz bezpośrednio z nią związane: wolność słowa, niezawisłe sądy, wolne media. Tylko wówczas osoby informujące o różnych nadużyciach mogą być efektywnie chronione, a ich zaangażowanie obywatelskie dobrze wykorzystane. Mają możliwość skorzystania z wolności słowa i wolności poinformowania o tym, że coś złego dzieje się w ich miejscu pracy lub w ich otoczeniu. W podobny sposób dyskusję o ochronie sygnalistów traktują twórcy projektu – jest to rozmowa o wolności słowa. Podkreślają, że jest to podejście, które stoi w kontrze do rządowego projektu ustawy o jawności życia publicznego, gdzie tej filozofii zabrakło, a wystąpiło tam wyłącznie techniczne myślenie organów ścigania, którym zależało na tym, aby wykreować osobowe źródło informacji. Świadczy o tym chociażby fakt, że o tym kto jest sygnalistą decyduje nie sąd a prokurator, a weryfikacja polega na złożeniu quasi zeznań, a nie analizie informacji której dostarcza pracownik w firmie we wzajemnym zaufaniu. To, co przyświeca obywatelskiemu projektowi ustawy, to przede wszystkim podkreślenie, że sygnalista to obywatel, który słusznie reaguje na zło, które dzieje się wokół niego i chce skorzystać ze swoich praw dotyczących wolności słowa. Z prawa do bycia wysłuchanym, do możliwości wpływania na swoje otoczenie, środowisko pracy. W obywatelskim projekcie chodzi o propagowanie obywatelskich postaw, dbałości o dobro wspólne, a także o zapewnienie sygnaliście ochrony tak na poziomie organizacji, w której pracuje, jak i podczas procesu sądowego.

Najważniejsze punkty ustawy

Zawarte w projekcie przepisy oparte są na wcześniejszych rekomendacjach Fundacji Batorego, publikacjach organizacji pozarządowych, standardach przygotowanych i promowanych przez europejskie organizacje jak OECD, Rada Europy czy Transparency International.

Sygnalistą według zaproponowanego projektu jest osoba, która zgłasza nieprawidłowości w związku z pełnionymi obowiązkami, świadczoną pracą lub wykonywaną umową w dobrej wierze i interesie

publicznym. Sygnalistą może być też ktoś, kto pomaga osobie, która przekazuje informację o nieprawidłowości. Nie jest przewidziane, że jakikolwiek organ będzie nadawał lub odbierał autorytarnie status sygnalisty. Osoba, która informuje o nieprawidłowościach otrzymuje prawo do korzystania ze środków ochrony prawnej, a jakiejkolwiek ewentualne wątpliwości w tej sprawie może rozstrzygnąć tylko sąd.

Projekt zakłada, zgodnie z międzynarodowymi standardami, domniemanie dobrej wiary. Przewiduje jednak kilka wyjątków: okoliczności danego przypadku w sposób oczywisty nie uzasadniają przekonania o prawdziwości przekazywanych informacji, lub zgłoszenie nieprawidłowości zostało dokonane w celu sprzecznym z prawem lub zasadami współżycia społecznego, lub osoba, która raportuje zataiła informację, że sama przyczyniła się do powstania tej nieprawidłowości. Intencją jest oddzielenie osób, które w interesie publicznym ujawniają niepokojące fakty od osób, które wykorzystują je do osiągnięcia osobistych korzyści. Projekt przewiduje też karę grzywny dla osób, które zgłaszają świadomie nieprawdziwe informacje. Nawet jeżeli sygnalista zgłosi informację będąc w przekonaniu, że jest ona prawdziwa, a w toku dalszego postępowania to się nie potwierdzi to taka osoba nie przestaje być sygnalistą i nie traci prawa do ochrony – miała bowiem prawo wierzyć, że ta informacja jest prawdziwa. Według przygotowanego projektu zakres ochrony powinien być jak najszerszy – zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Sygnalistą może być każda osoba fizyczna raportująca nieprawidłowości. Sygnalistą jest też każda osoba pracująca na umowę – jakkolwiek – także funkcjonariusze publiczni, stażyści i wolontariusze. Zakres przedmiotowy w projekcie jest katalogiem otwartym. Wymienione w projekcie sprawy powinny być w szczególności wzięte pod uwagę, ale ten katalog może być rozszerzony – przykładowo o postępowanie niezgodne z przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi i kodeksami etycznymi, które pracodawca zdecydował się przyjąć. Przez nieprawidłowości rozumie się wszystkie działania które zagrażają interesowi publicznemu, nie tylko korupcja i przestępstwa gospodarcze, ale np. mobbing, przestępstwa przeciwko środowisku, własności intelektualnej, czy nieetyczne postępowanie. Projekt odwołuje się w tym miejscu do katalogu zawartego w ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Uzasadnieniem dla tak szerokiego zakresu przedmiotowego jest to, że od sygnalisty nie można wymagać, aby był w stanie dokonywać poprawnej kwalifikacji czynów.

Zakres ochrony osób, które uzyskały status sygnalisty

Dla zapewnienia skutecznej ochrony niezbędna jest różnorodności środków i taka była też główna myśl przyświecająca przygotowywaniu tej ustawy. Przynajmniej gwarancja poufności dla sygnalisty, a więc ochrona prewencyjna, czyli jeden z najskuteczniejszych sposobów ochrony przed działaniami odwetowymi. Ochrona tożsamości jest na tyle ważnym środkiem, że za jej naruszenie projekt przewiduje karę grzywny. Może ona być ujawniona tylko w ściśle określonych przypadkach. Projekt zabrania działań odwetowych, czyli wszelkich działań, których celem lub skutkiem jest pogorszenie sytuacji sygnalisty. Zawiera otwarty katalog przykładowych form działań odwetowych – zerwanie umowy o pracę, mobbing itd. W przypadku złamania tego zakazu sygnaliście przysługują dwie ścieżki ochrony praw, tj. cywilnoprawna i karna. Ścieżka cywilna może zostać podjęta w ciągu trzech lat i kończyć się np. zadośćuczynieniem, odszkodowaniem, lub przywróceniem do pracy. Projekt przewiduje, że to na pracodawcy ciąży obowiązek udowodnienia, że działania, których skutkiem jest pogorszenie sytuacji sygnalisty nie miały związku ze zgłoszeniem nieprawidłowości. Innym elementem tego reżimu jest również wskazanie minimalnej wysokości zadośćuczynienia, które ma charakter nie tylko kompensacyjny, ale również odstrasżający. Ustawa przewiduje też szczególny sposób dochodzenia przez sygnalistę roszczeń po działaniach odwetowych. W praktyce może minąć nawet kilka lat zanim proces sądowy się zakończy i w tym czasie sytuacja sygnalisty może być trudna, co jest szczególnie odstrasżające przy zgłaszaniu nieprawidłowości. W ciągu trzech lat sygnalista ma

mieć zapewnioną ochronę zanim zapadnie wyrok – dlatego to działanie podejmowane jest z urzędu. Ścieżka prawno-karna może prowadzić do tego, że jeżeli na skutek działań odwetowych, osoba poniosła ciężki uszczerbek na zdrowiu lub spowodowały one zaniżenia jej oceny i przydatności do pracy, sprawcy grozić będzie kara grzywny, prac społecznych lub pozbawienia wolności. Często równocześnie przeciwko sygnaliście wytaczane jest powództwo o ochronę dóbr osobistych, zniesławienie, czy o bezprawne naruszenie tajemnicy prawnie chronionej. Projekt przewiduje, że sygnalizowanie nieprawidłowości w sposób przewidziany w projekcie będzie wyłączało bezprawność naruszenia dóbr, zniesławienia czy naruszenia tajemnicy. Środkiem ochrony jest także zagwarantowanie sygnaliście prawa do skorzystania z punktów bezpłatnej pomocy prawnej, również na etapie przedsądowym – w zakresie ustalenia czy osobie, która zgłasza nieprawidłowości przysługuje ochrona ustawowa. Celem takiej pomocy jest zmniejszenie ryzyka pomyłki przed dokonaniem zgłoszenia.

Sygnaliści a związki zawodowe

Wprowadzenie regulacji dotyczących sygnalistów jest szansą na uregulowanie jednego z obszarów, w których działają związki zawodowe. Jest to bowiem kształtowanie prawidłowych warunków pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. W wielu przypadkach niedopełnienie zgłaszania nieprawidłowości kończyło się dramatami jak np. katastrofa w kopalni Halemba. Takie uregulowania dadzą możliwość bardziej skutecznej ochrony członkom związków zawodowych, które napotykać opór dużego kapitału, przede wszystkim ze względu na duże zaplecze prawne i możliwości represji w stosunku do osób ujawniających nieprawidłowości. Ustawa zwiększy więc rolę związkowców, a ochrona przed potencjalnymi represjami będzie umożliwiała przekazywanie informacji także organom państwa takim jak Państwowa Inspekcja Pracy, Urząd Górniczy itp. Organizacje związkowe będą miały wpływ na kształt wewnętrznych mechanizmów zgłaszania nieprawidłowości i jest to o tyle ważne, że projekt przewiduje konieczność uzgadniania ich treści z zakładowymi organami związkowymi. Pojęcie uzgodnienia w prawie pracy jest na tyle silne, że wymaga rzeczywistego wspólnego stanowiska z przedstawicielami załogi i pracowników, w takim zakresie w jakim te grupy są w stanie dojść do porozumienia. Uzgodnienia ze związkami mają szansę poprawić jakość wewnętrznych systemów sygnalizowania.

Pytania i uwagi

Uczestnicy spotkania, po prezentacji autorów projektu podnieśli następujące kwestie.

1. W projekcie ujęte są głównie działania prowadzące do nieprawidłowości – co w przypadku zaniechań? (Tomasz Oklejak, BRPO)

Odpowiedź autorów: Projekt również przewiduje takie sytuacje, gdyż zdarza się, że zaniechanie może przynieść nawet gorszy skutek niż działanie. Ujęcie zaniechań wynika z definicji nieprawidłowości jaka została przyjęta w projekcie, ale być może powinna zostać ona zmodyfikowana, w taki sposób, aby ta kwestia była bardziej uwypuklona.

2. Podniesione kwestie tajemnic prawnie chronione są zbyt daleko idące. Nasuwa się pytanie co z ujawnieniem informacji niejawnych, informacji ściśle tajnych? Co ze służbami mundurowymi gdzie nie ma związków zawodowych? Wprowadzenie do porządku prawnego ustawy o ochronie sygnalistów może spowodować pewne zamieszanie. Tutaj ochrona może iść ciut za daleko, jeżeli chodzi o tajemnice prawnie chronione. (Tomasz Oklejak, BRPO)

Odpowiedź autorów: jeżeli chodzi o tajemnice prawnie chronione, to być może rzeczywiście jest to niewystarczająco zbilansowane; szczególnie jeżeli chodzi o dawniej nazywane tajemnice państwowe. Różne przepisy i rekomendacje międzynarodowe przewidują wprowadzenie w takich sytuacjach

pewnych obostrzeń i zbilansowanie takiej sytuacji, więc być może powinno to zostać uwzględnione również w projekcie.

3. Co w sytuacjach gdzie nie ma związków zawodowych – tak jak to ma miejsce w służbach mundurowych? (Tomasz Oklejak, BRPO)

Odpowiedź autorów: społeczny projekt nie przewiduje obowiązku ustalania wszystkiego ze związkami zawodowymi; tam gdzie istnieje taka organizacja – bierze ona udział, ale nie wszędzie da się te związki uwzględnić.

4. Czy przewidziana jest w projekcie osoba prowadząca indywidualną działalność gospodarczą jako sygnalista? Jest to dość duża grupa i projekt powinien ujmować takie osoby, bo one są często w pozycji podwykonawców, kontrahentów i taka sytuacja często występuje na rynku. (Ślązak Edward)

Odpowiedź autorów: Projekt, biorąc pod uwagę definicję przedmiotową, również bierze pod uwagę takie właśnie osoby.

5. Czy projekt dopuszcza wynagradzanie sygnalistów lub płacenie za informację? Odpowiedź autorów: Projekt nie przewiduje płacenia za zgłoszenie nieprawidłowości i nie było to brane pod uwagę. Ze względu na odium jakie wywołują sygnaliści byłoby to nawet niewskazane. W USA takie rozwiązanie funkcjonuje, ale w naszym kręgu kulturowym mogłoby się nie sprawdzić.

6. Trzymając się obowiązku uzgadniania systemów sygnalizowania ze związkami zawodowymi, co w sytuacji kiedy pracodawca ma mały związek stworzony do jakiegoś celu, kompletnie od niego zależny? Czy istnieje ryzyko torpedowania systemów sygnalizowania celem forsowania interesów pracodawcy?

Odpowiedź autorów: wszyscy zdajemy sobie sprawę z tego czym są tzw. żółte związki zawodowe. W tej ustawie nie zostało określone w jakich sytuacjach konieczne jest uzyskanie zgody, więc należy przyjąć, że pracodawca będzie musiał uzyskać zgodę wszystkich partnerów. Można doprecyzować rozwiązania w taki sposób, żeby jak najbardziej opierały się one próbom torpedowania przez pracodawców.

7. Co w sytuacji kiedy ktoś wystąpi z wnioskiem o dostęp do informacji publicznej. Nie celem ujawnienia nazwiska sygnalisty, ale celem ujawniania a wszystkich dokumentów związanych z postępowaniem?

Dane sygnalisty są chronione i one nie mają prawa zostać ujawnione. Można ujawnić jakieś ogólne statystyki dotyczące liczby i rodzaju zgłoszeń. Przepisy prawa ograniczają dostęp do informacji publicznej.

Druga część spotkania poświęcona była międzynarodowym standardom ochrony sygnalistów, a także standardom i zasadom funkcjonującym w Polsce, Szwecji, Holandii i na Słowacji. Udział wzięli w niej: Anna Myers z Whistleblowing International Network, Marcin Gomoła Przewodniczący Komisji Compliance przy Polsko-Niemieckiej Izbie Przemysłowo Handlowej, Janina Mackiewicz z Eurocadres, Pavel Nechala z Transparency International Slovakia, Jan Stappers z WhistleB i Anna Wojciechowska-Nowak z Linii Etyki.

Dyskusję moderował Grzegorz Makowski.

Anna Myers z Whistleblowing International Network w krótkiej prezentacji przedstawiła jak wygląda ochrona sygnalistów na świecie i jakie są międzynarodowe standardy ochrony sygnalistów.

Podkreśliła, że z całego jej doświadczenia zdobytego praktycznie na całym świecie, a także z rozmów z organizacjami i rządami wynika, że systemy ochrony sygnalistów na całym świecie nie są doskonałe i nie zapewniają im należytej ochrony. Dlatego konieczne jest zaangażowanie społeczne i istnienie organizacji, które zajmują się tym tematem. Nawet jeśli mamy odpowiednie prawo i społeczeństwo obywatelskie to sygnalizowanie nie jest czymś, z czym ludzie czują się komfortowo, dlatego

niezmiernie ważna jest zmiana postrzegania sygnalistów przez opinię publiczną. Ponadto większość osób zgłaszających nieprawidłowości nie patrzy na siebie jako na sygnalistów. Uważają, że po prostu wykonują swoją pracę, a kiedy pojawia się reakcja zdają sobie sprawę, że coś jest nie tak. Dlatego tak ważne jest dawanie wsparcia, prowadzenie kampanii społecznych, informowanie.

Podkreśliła, że wiele instytucji służących ochronie sygnalistów zawarte zostało już w społecznym projekcie ustawy. Zwróciła jednak uwagę na obecność w nim tzw. „dobrej woli” sygnalisty. Podkreślała, że jest to zapis, który pozwala na ataki wymierzone w sygnalistów. Zwracała uwagę na konieczność brania pod uwagę eksterytorialności informacji i możliwości dostępu do niezależnej pomocy prawnej.

Anna Myers odwoływała się do zagranicznych przykładów, m.in. Serbii, gdzie w sędziowie zostali przeszkoleni pod kątem zajmowania się sprawami dotyczącymi sygnalistów, tak aby umieć odróżnić sprawy dotyczące zgłaszania nadużyć od innych spraw. Szkolenia pozwoliły na zrozumienie wagi ochrony sygnalistów. Przytoczyła również przykład Szwecji, w której sektor prywatny został zrównany z sektorem publicznym pod względem wymagań dotyczących ochrony sygnalistów. Szwedzkie prawo pozwala chronić pracowników sektora prywatnego przed represjami ze strony pracodawców w przypadku wycieku informacji i przewiduje ustawową odpowiedzialność odszkodowawczą pracodawcy, który naraża pracownika na represje w związku z informowaniem o nieprawidłowościach przez pracownika.

Ustawa o wolności prasy uprawnia natomiast pracowników sektora publicznego do przekazywania tajnych informacji dziennikarzom, mediom lub agencjom prasowym w celu ich publikacji. Jeśli pracownik zdecyduje się anonimowo skrytykować firmę, pracodawca nie ma prawa próbować dowiedzieć się, kto stał za tą informacją.

W Irlandii chronieni są zarówno sygnaliści, jak i osoby związane z informatorem (na przykład koledzy lub członkowie rodziny). W sytuacji kiedy poniosą oni szkodę, przysługuje im prawo do pozwania w procesie cywilnym osoby, która podjęła szkodliwe działania. Ustawa zapewnia immunitet (w postępowaniu cywilnym) osobom zgłaszającym naruszenia i stanowi, że ujawnienie chronionych danych nie stanowi wówczas przestępstwa.

Janina Mackiewicz w swojej prezentacji opowiedziała o działaniach europejskiej międzysektorowej organizacji związków zawodowych Eurocadres na rzecz wprowadzenia regulacji chroniących sygnalistów.

Eurocadres od 2016 jest aktywnie zaangażowana, wraz z innymi organizacjami społecznymi w kwestię ochrony sygnalistów. Od 2016 roku działa też platforma whistleblowerprotection.eu, którą aktualnie wspiera około 90 organizacji. Organizacje apelowały do Komisji Europejskiej o natychmiastowe zaproponowanie prawa, które w szeroki sposób regulowałoby kwestie ochrony sygnalistów. Na stronie zamieszczona została również petycja o utworzenie unijnej legislacji, którą podpisało 81 tysięcy osób z całej Europy i 86 organizacji. W listopadzie 2017 petycja została przekazana Komisji Europejskiej.

W jaki sposób Eurocadres przekonywało, że ochrona sygnalistów jest ważna na poziomie UE? Przede wszystkim pokazując, że w ten sposób chronione jest życie, środowisko i pieniądze. Jest tak dużo korupcji, przekupstwa, zniszczeń w środowisku i zaburzeń w łańcuchu dostaw żywności, że osoby zgłaszające nadużycia powinny być chronione. I leży to w interesie publicznym. Propozycją Eurocadres jest prawodawstwo horyzontalne – chroniące zarówno sektor publiczny, jak i prywatny. Ważne jest również równe traktowanie pracowników i ochrona pracowników na różnych szczeblach. Bardzo duża, gorąca dyskusja dotyczyła ciężaru dowodu, anonimowości oraz odpowiedzialności karnej, a także tego, kto powinien płacić za pomoc prawną. Podkreślała, podobnie jak autorzy

projektu, że powszechne jest, że na poziomie europejskim nie przewiduje się nagród dla osób zgłaszających nieprawidłowości, jak ma to miejsce na przykład w Stanach. Uznaje się, że nie pasuje to do europejskich wartości i standardów. We wrześniu Komisja Europejska opublikowała raport nt korupcji – gdzie zawarła również kwestie dotyczące zamówień publicznych – pokazano, że straty związane z na szczeblu europejskim stanowią około 120 miliardów euro każdego roku; a te związane z zamówieniami publicznymi stanowi około 8 mld euro. Mackiewicz podkreśliła, że działania Eurocadres przyczyniły się do tego, że Komisja Europejska przygotowała projekt dyrektywy chroniącej sygnalistów. Proponowana ochrona nie ma charakteru ani horyzontalnego ani sektorowego. Wyróżniono kilka sektorów takich jak ochrona środowiska, transport, bezpieczeństwo i inne. Dotyczy zarówno prywatnego, jak i publicznego sektora, a także pracowników nie tylko w tym tradycyjnym ujęciu. Ma zobowiązać organizacje do wprowadzenia systemów zgłaszania nadużyć.

Mackiewicz podkreślała, że uregulowanie ochrony sygnalistów na szczeblu europejskim jest ważne ze względu na przepływ pracowników. Ważne, aby wiedzieli w jaki sposób zgłaszać nieprawidłowości i cieszyli się równą ochroną. Szacuje się, że 7% pracowników będzie w swojej karierze potrzebowało ochrony jako sygnaliści.

Marcin Gomoła, Przewodniczący Komisji Compliance przy Polsko-Niemieckiej Izbie Przemysłowo-Handlowej przedstawił perspektywę biznesu zarówno krajowego, jak i zagranicznego działającego na terenie Polski..

Zwracał uwagę na to, że ogromnie ważne jest, aby firmach, w miejscach gdzie są compliance oficerzy ochronę prawną sygnalistów rozpocząć od stworzenia pewnej kultury, ukształtowania światopoglądowego, w którym utrwalili się postrzeganie osoby zgłaszającej nieprawidłowości jako tej, która działa dla dobra sprawy, a nie jest donosicielem czy zdrajcą. Miarą rozwoju cywilizacyjnego jest to, czy sygnaliści mają zapewnioną ochronę. W Polsce mniej niż 1% przedsiębiorstw zapewnia realną ochronę. Dzieje się to częściowo dlatego, że system prawny – począwszy od kodeksu pracy, ustawy o ochronie danych osobowych poprzez kodeks cywilny i kodeks postępowania karnego jest przeciwko sygnalistom. Łatwo jest wypchnąć takiego sygnalistę poza organizację i wskazać, że to ten, który przynosi kłopoty. Wkrótce jednak brak takiej ochrony i regulacji dotyczących zgłaszania nieprawidłowości stanie się stygmatyzującym czynnikiem.

Podkreślił, że korzyści jakie firma może uzyskać chroniąc sygnalistów są nieocenione, ale też trudno mieralne. Można powiedzieć, że jest to uniknięcie odpowiedzialności, kar, złej reputacji. Konsekwencje te wydają się odległe, dopóki bezpośrednio nie dotkną przedsiębiorstwa. Stratę dużo łatwiej wycenić jeżeli mówimy o kradzieży czy przepłacaniu za usługę. Gomoła podkreślał, że jego ośmioletnie doświadczenie jako compliance oficera pokazuje, że działania osób zgłaszających nieprawidłowości wynikają nie do końca z dobrych pobudek. Są to raczej osoby, które były częścią układu, ale zostały z niego wykluczone i poinformowanie o nieprawidłowościach jest formą zemsty.

Podkreślał również, że o ile wynagradzanie za sygnalizowanie kulturowo nie daje się to łatwo pogodzić, o tyle jakaś forma gratyfikacji dla takiej osoby musi być przewidziana. Może to być utrzymanie zatrudnienia, czy rodzaj uznania sygnalisty, który ryzykując wszystko działa dla dobra organizacji. Musi być wyraźny sygnał, że jego zachowanie jest doceniane i pożądane, bo w przeciwnym razie nikt więcej nie pójdzie jego ślady i nigdy więcej nie dowiemy się od sygnalisty o nieprawidłowościach. Ważny jest przy wdrażaniu systemów sygnalizowania tzw. *tone from the top* – prezes, dyrektor mówi, że to jest ważne i doceniane. Jest to ponadto ciągła praca na szkoleniach, dla zarządu, pracowników – aby przekuć postrzeganie zgłaszającego nieprawidłowości z donosiciela w sygnalistę. Podał również przykład, którym często pokazuje dlaczego warto zgłaszać nieprawidłowości porównując przedsiębiorstwo do samolotu, w którym ktoś zaczyna krzesać ogień. Jeżeli ktoś nie

zareaguje to samolot spadnie – w firmie, w której nikt nie zgłosi nadużycia powstanie skandal, kary, restrykcje, przestaną spływać zamówienia. To pokazuje w obrazowy sposób czym jest dobro wspólne.

Jan Stappers – oparł swoją prezentację na doświadczeniach związanych z wdrażaniem systemów zgłaszania nieprawidłowości w firmach. Dlaczego firmy wdrażają taki system? Powody są różne, ale niestety najważniejszy powód jest taki, że muszą. We Francji zostało wprowadzone nowe prawo Sapin II, które wprowadza kary za nieposiadanie systemów zgłaszania. Również we Włoszech od 2001 funkcjonuje prawo, zwane jako „Model 231”, który jest nieobowiązkowy, ale praktycznie wszystkie duże włoskie firmy go używają. Jest to model *compliance*, model zarządzania firmą w sposób prawidłowy – teraz nową częścią tego systemu jest posiadanie systemu sygnalizowania. Także coraz więcej firm w Skandynawii i na południu (Australia, Nowa Zelandia) wdraża takie systemy. Wynika to ze społecznego przekonania, że jest to coś oczywistego, że firma jest transparentna. Ale jest to też racjonalne podejście. Badania pokazują bowiem, że transparentne firmy funkcjonują dłużej na rynku i patrząc długoterminowo mają większe zyski.

Podał przykłady z dwóch krajów, w których WhistleB wdraża systemy zgłaszania nieprawidłowości – Szwecji i Holandii. Szwecja ma długą historię, jeżeli chodzi o sygnalizowanie. Prawo o sygnalistach istniało praktycznie od VXIII – zostało zagwarantowana możliwość sygnalizowania bez konsekwencji. Od 1 stycznia 2017 obowiązuje w Szwecji Swedish Whistleblowing Act. Zakłada, że musi być możliwe sygnalizowanie bez ryzyka odwetu. Nie uwzględnia wynagrodzenia pieniężnego, ale daje możliwość dochodzenia odszkodowania od pracodawcy. Pojęcie odwet ma bardzo szerokie znaczenie – jest to zarówno utracenie pracy, ale również szykany ze strony współpracowników. Póki co to jeszcze nie działa idealnie, ale myśl i prawo już są. Ważne jest również przyznane sygnaliście prawo do odszkodowania, którego ciężarem zostanie obciążony pracodawca.

Holandia już w 2007 r zaczęła zauważać, że sygnalista jest zdecydowanie mniej silny niż pracodawca, dlatego musi istnieć niezależna instytucja pomagająca sygnalistom. Poza tym osoby zgłaszające nieprawidłowości mogą ponosić konsekwencje psychiczne i fizyczne, dlatego lepiej zapobiec takim szkodom. W 2016 powstał instytut („dom”) zajmujący się ochroną sygnalistów. Po jego uruchomieniu wpłynęło bardzo dużo wniosków i zgłoszeń, których nie udało się rozstrzygnąć i zakończyć. Instytut wypełniał dwie, sprzeczne ze sobą funkcje - doradczą i śledczą. Śledztwo co chwilę hamowało, odrzucając sprawy. Doradztwo natomiast działało w sposób bardzo idealistyczny i pomagało doprowadzić do etapu śledztwa. W grudniu 2017 okazało się że instytut się rozpada, nie została zakończona żadna sprawa, a pomiędzy dwoma wydziałami narósł konflikt. Aktualnie instytucja jest na etapie przebudowy.

Zakończył spotkanie anegdotą, że w XVIII w. Benjamin Franklin wymyślił dla domów piorunochrony. W tamtym czasie myślano, że to głupota. A teraz każdy dom ma taki pręcik na domu, który przyciąga burze i pioruny. Dlatego uważa, że przyjdzie taki czas, że będą systemy dla sygnalistów i ochrona dla nich.

Pavel Nechala, radca prawny współtworzący prawo ochrony sygnalistów w Słowacji, współpracujący z TI Słowacja przedstawił co zmieniło się po wprowadzeniu ustawy o ochronie sygnalistów w Słowacji.

Słowacja jest to jedno z nielicznych państw w tej części Europy, gdzie status sygnalistów został uregulowany. Aktualne prawo zostało wprowadzone w styczniu 2015. Przewidziane instrumenty pokrywają się z tymi wymienionymi w poprzednich prezentacjach. Struktura przewiduje dwa typy raportowania. Jednym z nich jest tzw. „serious report”, które są określane przez prawo karne i sankcje. W przypadku takich zgłoszeń można wprowadzić ochronę *ex ante* – Państwowa Inspekcja Pracy może chronić sygnalistę przed odwetem. Pracodawcy zostali zobowiązani do wdrażania

systemów ochrony sygnalistów. Dotyczy to instytucji publicznych i pracodawców zatrudniających więcej niż 50 pracowników. Konieczne jest stworzenie kanału zgłaszania – może to być email, a także wyznaczenie osoby odpowiedzialnej. Po trzech latach można już ocenić czy prawo to spełniło swoją rolę i było warte zainwestowanych pieniędzy – bo kosztowało dużo zarówno sektor prywatny, jak i publiczny. Aby sprawdzić działanie tego prawa Transparency International przeprowadziła badanie metodą „tajemniczego klienta”. Rezultaty nie były zbyt dobre. Żaden z inspektorów nie odpowiedział na czas, byli nieprzygotowani do wdrażania tego prawa, nie informowali o możliwości otrzymania bezpłatnej pomocy prawnej. Transparency rozpoczęła z nimi współpracę – przeprowadziła szkolenia, przygotowała przewodnik dla potencjalnych sygnalistów, przebudowana została strona internetowa. Korzystając z prawa dostępu do informacji publicznej TI zapytała 28 instytucji publicznych o stosowanie ustawy. Wnioski nie były również zbyt optymistyczne. W instytucjach tych nie starano się zdiagnozować problematycznych obszarów, dokumentacja wewnętrzna nie została zmieniona pod kątem obowiązującego prawa, tylko dwie organizacje przeprowadziły szkolenie dla pracowników. Ministerstwo Zdrowia odpowiedziało, że w sektorze zdrowia nie ma potrzeby robienia szkoleń, mimo iż jest to najbardziej skorumpowany sektor na Słowacji. Zebrano również statystyki dotyczące zgłoszonych spraw: w 24 instytucjach nie zostały zgłoszone żadne sprawy, w dwóch więcej niż jedna i w dwóch więcej niż dwie lecz mniej niż 10. Pozytywny jest natomiast odzew opinii publicznej. Pojawiła się znacząca zmiana dotycząca gotowości zgłoszenia korupcji - więcej osób deklarowało, żeby to zrobiło. Obywatele są również bardziej wrażliwi na sprawy korupcji. Na pytanie czy warto zgłaszać korupcję – liczba osób która odpowiedziała „tak” zdecydowanie się zmieniła. W 2016 tylko 26% ludzi odpowiedziało, że istnieje prawo chroniące sygnalistów, w 2017 było to już 44% badanych. Rząd ma jednak nadal problem z korupcją. Bardzo ciekawy jest jednak fakt, że pojawiła się chęć stworzenia nowego aktu dotyczącego ochrony sygnalistów, i powołanie w nim biura ds. spraw ochrony sygnalistów jak np. w Holandii, nowych praw w procedurze cywilnej i karnej.

Pavel Nechala, biorąc pod uwagę słowackie doświadczenia wskazywał, że ważne jest, aby skupić się na wdrażaniu przepisów, tak aby zabezpieczyć wystarczająco dużo środków pieniężnych i osobowych, a także, aby mierzyć efektywność wprowadzenia legislacji. Nie tylko regulacje strictly związane z sygnalistami mogą pomóc, ale także odpowiedzialność karna przedsiębiorstw, które wdrażając skuteczny system informowania o nieprawidłowościach, powinny móc uchylić się w ten sposób od odpowiedzialności za niezgodne z prawem postępowania swoich pracowników.

Anna Wojciechowska-Nowak, Linia Etyki przybliżyła jak wygląda ochrona sygnalisty i sygnalizowanie w Polsce.

Ochrona sygnalisty zaczyna się tak naprawdę na dwóch poziomach – z jednej strony jest to ochrona prawna ze strony państwa, a z drugiej ochrona ze strony pracodawcy. Do 2015 roku nie było żadnych regulacji, które dotyczyłyby tej kwestii. Za sprawą dyrektyw unijnych aktualnie mamy cztery regulacje, które zobowiązują pracodawców wybranych sektorów do wdrażania wewnętrznych systemów sygnalizowania. Są to: ustawa prawo bankowe, ustawa o obrocie instrumentami finansowymi, ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Te cztery akty wprowadzają sygnalistów do dyskursu prawniczego. Faktyczna jakość ochrony na poziomie pracodawcy nie jest jednak najlepsza. Przede wszystkim ze względu na sektorowość rozwiązań oraz brak standardów zapisanych w przepisach prawnych. Tom Divine, amerykański prawnik, pracujący od lat 70. XX w. z sygnalistami podkreślał, że ochrona w takim rozprzeczonym systemie jest mniej dostępna. Po pierwsze trudno pracownikom się zorientować, gdzie szukać tych przepisów. Jest ona również droższa dla sygnalisty i podatnika. Praktycy prawa –zarówno sędziowie, jak i pełnomocnicy i doradcy muszą się orientować w całej sieci

przepisów, a nie w jednym, zunifikowanym akcie prawnym. Druga okoliczność, która ma ogromne znaczenie dla ochrony sygnalistów to odpowiednie standardy. W Polsce rzeczywiście dopiero uczymy się tej etyczności w zakładzie pracy. Nie mamy takiego doświadczenia jak USA. W Polsce jest również znikoma liczba firm, które mają spółki matki o wysokiej, dojrzałej kulturze korporacyjnej, stanowiących wzór do naśladowania. Ponieważ nie ma wzorów będziemy uczyć się na błędach, albo skuteczność rozwiązań będzie rozciągała się od rozwiązań bardzo skutecznych po rozwiązania wyłącznie fasadowe. Aktualnie głównym problemem, jest również to, że w Polsce relacje między pracownikiem a pracodawcą reguluje kodeks pracy. Sąd patrzy na to czy przyczyna wypowiedzenia jest rzeczywista i czy jest ono poprawne od strony formalnej. Natomiast pracodawcy rzadko jako przyczynę zwolnienia podają okoliczność „sygnalizowania nieprawidłowości”. Aktualnie również ciężar dowodu spoczywa na pracowniku, a nie jest powiedziane, że pracownikowi uda się dowieść, że działanie odwetowe było dyskryminacją. To co Rada Europy nazywa „reasonable grounds” – czyli uzasadnione podstawy do tego, żeby sądzić że doszło do nieprawidłowości w sądzie pracy nie wystarczy. Pracownik powinien wykazać, że to co mówi jest prawdą. Poza tym wysokość odszkodowania jest ograniczona do trzykrotności wynagrodzenia. Nie jest również uregulowana ochrona poufności danych sygnalisty – nie jest jasne czy tożsamość sygnalisty nie powinna być ujawniona osobie, którą sygnalista wskazuje jako osobę winną powstania nieprawidłowości.

Zachęcamy do zapoznania się z obywatelskim projektem ustawy o ochronie sygnalistów:

>>> <http://www.sygnalista.pl/projekt-ustawy/>

Po konferencji został on ponownie polecony do rozpatrzenia przez szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego Ernesta Bejdę ministrowi Maciejowi Wąsikowi, odpowiedzialnemu za projekt nowego prawa antykorupcyjnego (zob. [pismo z 10.04.2018](#)).

Załączniki do sprawozdania:

[Agenda spotkania 6 kwietnia 2018 r.](#)

[Notki o panelistach](#)

[Informacja prasowa](#)

sprawozdanie przygotowała: Karolina Szymańska (czerwiec 2018, Warszawa)